

借鉴国际经验 规范我国区域税收竞争行为

盛 景

(厦门大学财政系, 福建厦门 361005)

[摘要] 随着我国财政体制改革的深入, 区域间税收竞争行为不断加剧, 甚至进入混乱的“战国时期”, 给我国整体经济的协调发展造成了极大的损害, 本文借鉴一些国家在区域税收竞争上的规范性作法, 提出一些规范我国区域税收竞争行为的设想。

[关键词] 区域税收; 竞争; 规范

[中图分类号] F810.42 [文献标识码] A [文章编号] 1672-2345(2006)11-0046-04

Learn from Some Foreign Countries and Regulate the Regional Tax-Levying Competition of Our Country

SHENG Jing

(Department of Public Economics, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005, China)

[Abstract] As our reform of financial system goes deep, inter-regional tax-levying competition is becoming so intense as to the verge of chaos that it has tremendously impaired the harmonious development of our economy as a whole. The paper draws from the regular practices of some foreign countries in tax-levying competition and proposes some measures to regulate our regional tax-levying competitive practices.

[Key words] regional tax levying; competition; regulate

2005年3月5日, 在温家宝总理的政府工作报告中, “区域协调发展”被提到一个史无前例的高度, 成为备受关注的焦点。如何才能实现我国区域协调发展呢? 我认为其中之一是不能忽视现实中存在的区域税收竞争行为。我国从上个世纪80年代财政体制改革后, 各地区之间为争取有利的发展条件和优势地位, 提升地区经济水平, 在要素资源、产业项目、产品贸易、政策环境、区域形象, 特别是税收领域展开了直接或间接的角逐、争夺, 造成了盲目进行税收竞争的局面。探讨如何规范区域间税收竞争对于我国经济保持健康协调发展, 特别是实现温家宝总理“区域协调发展”的要求具有十分重要的现

实性和紧迫性。

1 我国区域税收竞争行为的出现及现状

上个世纪80年代我国财政“分灶吃饭”、“拨改贷”和1994年分税制实施后, 我国各地除了跨地区重大基础设施建设项目由国家投资以外, 各地区经济发展所需资金已不再来自中央财政预算, 地区发展把注意力更多地瞄准外商或外地的直接投资, 从而引发了地区间的竞争。作为目前区域竞争中重要的鼓励性措施——税收减免, 近年在各地越演越烈, 整个税收竞争出现三个特点。

1.1 税收竞争无序化 为了吸引更多的投资, 争取更多的税源, 各地在税收优惠政策上各行其是。如

[收稿日期] 2006-08-31

[作者简介] 盛景 (1974-), 女, 云南大理人, 税务师, 主要从事财政税收研究。

一个地区实行“两免三减半”(企业获利前两年免征所得税,三年减按50%征收),另一地区则实行“三免两减半”,甚至“五免”(即获利前5年免缴地方所得税)。还有的将企业增值税地方留成部分(按分税制,当地征收的增值税分给地方25%)部份或全部返还企业(先征后返)。在税收工具的运用上存在地方越权减免等违规现象,可以说在税收竞争白热化的同时,伴随着税收竞争的无序化。

1.2 税收优惠手段越来越隐蔽 按照我国现行税法,除中央政府有明确授权的减免之外,各级地方政府均无权制定“土政策”。而现实情况是:为了吸引外资,除了以上的变本加厉的税收优惠外,还采取了一些更加隐蔽的做法。此类竞争形式隐蔽且多样,性质上也存在较大差别,既有合理、合法的竞争,又有不合理甚至非法的竞争。当前具有代表性的税收竞争的形式可归纳为以下8种:擅自减免税、有意放松税收征管力度、包税、买税、税收“先征后返”、税收奖励、减免费、开设自立经济园区或各类市场并对区内企业和个人制定整套税费优惠政策。

1.3 激烈的税收竞争引发了税收的大量流失 据一些研究报告估计,仅税法中规定的对外资的区域性税收优惠政策造成的税收收入流失就达1300亿元(1996年数据,包括企业所得税和关税)。1997年关税流失约1100亿元,约占当年GDP的1.5%~2%。若将各地自行制定的税收优惠减免,如“先征后返”、“税收奖励”、“财政补贴”等造成的税收收入流失包括在内,这一数字将更大。

2 规范我国区域税收竞争行为的必要性

我国区域税收竞争是在地方分权改革后,地区权益得以确立、谋求加快自身发展的历史背景下形成的,既带来增强地区活力等积极效应,也产生了资源低效配置等负面问题。

关于税收竞争的经济效益问题,最早提出税收竞争理论的蒂布Tiebout在他1956年的论文《地方支出纯理论》中指出:在假定存在数量众多的提供不同政府收支组合(即不同的税收和公共服务组合)的辖区,个人可以根据自己的偏好,选择最适合自己的居住的地方;个人如果对某一地的政府收支组合不满意,他可以选择离开,迁移到适合自己居住的

辖区,通过“用脚投票”迫使各地政府最大限度地提高财政收支效率,在课征尽可能少的税收条件下提供最优的公共服务^[1]。这种情况下,地区间税收竞争是促进政府效率提高的。但是如果一味地引入税收竞争,就会出现奥茨Oates指出的税收竞争带来的负面效应。即:各地政府为了吸引资本,竞相降低相应的税收,使得地方支出处于边际收益等于边际成本的最优水平之下,从而政府无法为最优的公共服务产出筹集足够的资金。特别是那些对当地经济无法提供直接收益的项目上更是如此^[2]。迄今为止,我国的区域税收竞争可以概括为“让利竞争”模式,即:地区间竞相出让好处或利益给投资商的竞争方式。这种竞争与企业的削价竞争相似,是一种初级的、低层次的竞争模式,虽然可以使地区短期内获得外资、就业增长、少量地方税收等好处,但毋庸置疑,这种低层次的无序竞争也带来了问题,一定程度上抵消了税收竞争的正面效应。概括而言,恶性税收竞争的负面影响有以下几方面:

2.1 税法的刚性被削弱 国内税收竞争基本上是地方政府出于自身利益最大化违反国家税法的有关规定进行的,属制度外税收竞争。这种以违背国家税法为前提的竞争不仅严重损害了税法的严肃性与统一性,而且会破坏国家宏观经济计划的整体性,影响统一的宏观产业政策及地区均衡发展政策的贯彻,干扰了正常的经济秩序。

2.2 有悖税收公平原则 国内税收竞争是地方政府出于本地的利益驱动来进行的,对于在较高税负地区内又不愿或无法迁移的纳税人来说客观上比积极迁移的纳税人承担更高的税负,在某种意义上为有逃避税倾向的纳税人提供了便利。同时,由于税负对于富人的压力远大于穷人,富人比穷人更具有迁移倾向,富人迁往低税负区域,以求负担更少的税赋,进一步促成“马太效应”,违背了“量能课征”原则。

2.3 违背了税收效率的原则 征税本身就会给资源配置带来扭曲,进一步的税收竞争相应地会使得资本和要素的流动发生双重扭曲,从而干扰市场在资源配置中的基础作用。而与直接的税收减免等优惠措施相比,不规范的税收竞争如财政返还等手段

引发的结果还要更糟。原因在于不规范的税收竞争行为仅仅取决于行政决策,失去了税法的约束和监督,效率可能更低^[3]。

2.4 诱发了大量偷逃避税行为的发生 “盲目引资、滥用优惠”的现象诱导大量企业利用政策的不完善和法制的严密进行偷逃避税。使税收征管面临更加复杂的局面,增加了反逃避税的难度,提高了征税成本。

2.5 加剧了地方财政的困难 参与竞争的政府普遍认为尽管税收优惠给当地财政带来一些损失,但只要吸引来投资,就可以给当地财政多少带来些收入,还可以解决当地的就业。而实际上,越是财政困难的地方,越希望通过税收竞争吸引到投资,越是采取最优惠的政策,也就越是降低了招商引资的效果。同时,为了吸引资本,各地竞相参与减税竞争,对流动性强的经济活动只能征到很少的税。如果不通过减少财政支出来弥补上述原因造成的财政损失的话,为了保证财政收入的稳定和发展,只能转向流动性弱或不可流动的要素上增加税负,如土地、劳动、消费。而其直接结果是减少就业,降低消费,进一步减少了地方可支配财力,加剧当地财政的窘迫。

3 世界各国在规范区域税收竞争行为方面的一些做法

地区间的差异是每个国家都存在的,地区间的竞争也是必然的。世界各国在地区差异较大的情况下,对税收竞争采取的方法可以粗略地归纳如下:

3.1 地区间规范统一,尽量减少不规范的税收竞争

西方国家各种税收竞争的安排都被限制在一个相对有序的范围中,这个特点在联邦制的国家尤其明显,多数国家通过宪法和法律对其做出了有关限定。如欧盟就在统一的前提下,先规定不能违反统一的规范,然后又对个别地区注明特别的政策^[4]。

3.2 以公共财政制度,约束不规范的税收竞争 所谓的公共财政,就是面向公众的、体现公众利益的财政体制,也就是民主财政制度。辖区的居民根据政府的事权确定其支出权、根据支出权确定收入权,以支定收^[5]。目前西方主要发达国家多采用此种财政制度,中央和地方政府的预算和预算执行情况

是公开的,纳税人可以随时查询,监督并提出质问。

3.3 赋予地方政府适当的税收立法权和发债权

中央和全国性地方税的立法权集中在中央,同时适当放权,将一些小税种的立法权下放,或由中央确定一些地方主要税种的税基和税率幅度。并允许地方政府举借公债筹资,从而减少通过税收竞争来争取财源的行为。如德国的市镇可以自行确定地方营业税和土地税的加征税率。

3.4 实行“因素法”分税制,依靠转移支付增强地方财力,减少地方政府财政压力 如德国通过共享税分配使财政弱州达到各州平均财力的92%;通过税款转移使穷州人均财政收入达到全国人均的95%;把财政支出的20%用于补贴低于各州平均水平的穷州。美国联邦政府通常把财政支出的10%左右用于补助州和地方政府,其中大部分拨给落后地区。日本政府直接用财政转移支付和税收调节来提高落后地区的财政能力。1989年高收入的东京地区财政能力指数为1.527,低收入的四国地区为0.25。实行财政转移支付后,东京地区财政能力指数仍为1.527,四国地区则提高到1.032,前者只相当于后者的1.5倍,两者的差距大大缩小。

3.5 对落后地区实行倾斜政策 意大利政府50年代至70年代中期,规定对到南方投资办厂者除实行贷款和利率优惠外,还实行税收照顾和经济资助,包括免征所得税10年,厂房建设经费由政府补贴25%,机器设备购置由政府补贴10%;国家参与制企业须将其工业投资总额的40%和新建企业投资的60%投向南方。巴西政府为鼓励到落后地区投资,曾在北部亚马逊地区的玛瑙斯建立起自由贸易区,规定在特区内设厂的私人企业10年内免缴所得税,用于扩大再生产的进口商品免交进口税,从国内其他地区购入的消费品和材料免交商品流通税。美国利用私人融资手段,建立政策性担保机构,鼓励私人资本流向中西部地区^[6]。

4 规范我国区域税收竞争行为的几点设想

在我国要达到地区间均衡发展的目标,应该按照杨志勇所分析的那样,对待我国的税收竞争应以疏导为主,将税收竞争纳入正轨,消除无序的、恶性的税收竞争^[3],建议可采取以下措施:

第一,严格限制区域间恶性税收竞争行为,特别是制度外的税收竞争这种对国家整体税收法制具有破坏性的恶性竞争。对现有地方政府违反国家政策法令的税收竞争措施进行清理,以维护税法的统一性和权威性。

第二,完善现有的财政体制。首先,应继续推行财政体制改革,逐步建立公共财政,按照事权和支出责任的划分,建立合理规范的政府间收入分配制度。二是合理划分税权,把严格的分税制财政关系写入宪法或财政基本法。适当放权,让地方政府拥有一定的税权。三是给予地方政府适当的发债权。在我国,尽管目前不允许地方政府发行债券,但有的地方已经尝试通过负债融资来加速发展本地基础设施和城市建设,如上海的“市政建设债券”,厦门的“高集海峡大桥债券”。

第三,改革官员考绩制度。理论上讲,区域税收竞争不等同于辖区政府间竞争或地方政府竞争,但是在我国税收竞争的始作俑者是地方政府,而地方政府之所以可以不惜一切代价进行税收竞争,原因与中国现行的地方政治格局有关。我国官员的选录、考绩、升迁是由上级说了算,“招商引资”是一条重要的考核因素。因此,才会出现不顾一切,牺牲各种利益去吸引投资的税收竞争。要使税收竞争趋于理性化,必须对税收竞争行为加强监督,在地方推行有限政治体制改革,使官员的选录、考绩、升迁由地方人民决定,使地方政府的财税选择行为真正体现地方公民的偏好⁷⁾。

第四,对西部落后地区实行优惠政策。一是实行优惠的税收政策。据有关部门测算,目前外资企业所得税在经济特区的实际负担为5%,沿海开发区为9%,内陆经济开发区为15%;西部地区的政策是三年减按15%的税率征收企业所得税,边境开放城市的普通企业减按24%征收。二十年来通过执行这

样的政策,虽然实现了东部的繁荣,也拉大了东西部的差距,阻碍了资金短缺的西部地区的发展。要加快西部发展,实现“区域协调发展”的目标,就应对全国各种税收优惠政策进行清理,对西部实行更优惠的税率,或制定专门的一些税收优惠政策,改善西部资金稀缺的现象。二是采取措施鼓励投资向西部倾斜。除了统一的优惠政策,还可以采取发放无息或低息贷款、定向补贴等各种方式,支持西部经济的长期持续发展。三是为保证转移支付政策的稳定性和连续性,确保地方财政收入,应把解决地区差距的区域政策上升为法律法规,通过法律法规的形式体现出来。

第五,加大财政转移支付力度。一是进一步加大中央对省以下财政转移支付力度,扩大对地方转移支付的规模。二是借鉴德国等西方发达国家均等化转移支付指标设计与方式,建立起有中国特色的转移支付指标体系与方式。逐步加大转移支付力度,使转移支付机制不仅在均衡地区差距方面发挥功能,且使其成为中央对地方调控的有效手段。

[参考文献]

- [1] Tiebout. A Pure Theory Of Local Expenditures[J]. Journal Of Political Economy, 1956(64): 416- 424.
- [2] Oates, Wallace E. Fiscal Federalism[M]. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 416- 424.
- [3] 杨志勇. 国内税收竞争理论: 结合我国现实的分析[J]. 税务研究, 2003(6): 14- 17.
- [4] 薛钢, 曾翔, 董红锋. 对我国政府间税收竞争的认识与规范[J]. 涉外税务, 2000(8): 13- 15.
- [5] 杨志勇, 张馨. 公共经济学[M]. 北京: 清华大学出版社, 2005. 30- 40.
- [6] 赵英兰. 国外解决地区差距的宏观政策[J]. 特区经济与港澳台经济, 2005(2): 2.
- [7] 周伟林. 中国地方政府经济行为分析[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1997. 116.